Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

29 398 Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 459 BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2015

Tijdens de regeling van werkzaamheden van 4 maart jongstleden (Handelingen II 2014/15, nr. 59, item 5) heeft uw Kamer de Minister van Veiligheid en Justitie en mij gevraagd om een brief waarin de uitspraak van de Hoge Raad en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) over het alcoholslotprogramma worden toegelicht. Met deze brief voldoen wij aan uw verzoek.

Zoals ik uw Kamer al heb geïnformeerd op 10 oktober 2014[1] onderzoek ik samen met de Minister van Veiligheid en Justitie hoe de vormgeving van een nieuwe regeling voor het alcoholslotprogramma er uit moet zien. De uitspraken worden betrokken bij dit onderzoek. Ik verwacht uw Kamer voor de zomer over de uitkomsten te kunnen berichten.

De Minister van Veiligheid en Justitie en ik zijn op basis van de uitspraken tot de volgende conclusies gekomen.

Uitspraak van de Hoge Raad

De Hoge Raad heeft het oordeel van het Gerechtshof Den Haag bevestigd. Dit houdt in dat het Openbaar Ministerie niet ontvankelijk is in de vervolging ter zake van rijden onder invloed, indien het CBR aan de verdachte reeds het alcoholslotprogramma heeft opgelegd. De uitspraak heeft tot consequentie dat een strafrechtelijke vervolging ter zake van rijden onder invloed afgesloten is voor personen die door het CBR reeds een alcoholslotprogramma hebben opgelegd gekregen. Anders zou sprake zijn van dubbele vervolging en bestraffing, hetgeen in strijd is met het ne bis in idem beginsel. De Hoge Raad wijst er tevens op dat personen die eerder zowel een alcoholslotprogramma kregen opgelegd als ten aanzien van wie inmiddels de strafzaak voor hetzelfde feit van rijden onder invloed is afgedaan met een onherroepelijke veroordeling geen herziening van de veroordeling kunnen vragen.

[1] Kamerstuk 29 398, nr. 425

kst-29398-459
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Uitspraak van de Afdeling

De Afdeling heeft, in afwijking van eerdere uitspraken waarin zij tot verbindendverklaring heeft geconcludeerd, artikel 17 van de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011 (RMRG 2011), het artikel waarin wordt geregeld in welke gevallen het alcoholslotprogramma wordt opgelegd, onverbindend verklaard. Dit betekent dat het artikel zoals het nu luidt niet meer mag worden toegepast. De Afdeling is namelijk van oordeel dat dit artikel in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Bij het opleggen van het alcoholslotprogramma zou een individuele belangenafweging moeten plaatsvinden. De Afdeling stelt verder dat eerdere uitspraken niet vatbaar zijn voor herziening en dat het CBR niet gehouden is om onaantastbaar geworden besluiten te heroverwegen. De uitspraak heeft alleen betrekking op het alcoholslotprogramma; andere maatregelen zoals de Educatieve maatregel alcohol en verkeer (EMA) en het geschiktheidonderzoek alcohol worden hierdoor niet geraakt.

Consequenties van de uitspraken

De uitspraak van de Afdeling stelt dat de circa 11.500 onherroepelijk opgelegde alcoholslotprogramma's niet vatbaar zijn voor herziening en dat het CBR daarmee niet is gehouden onaantastbaar geworden besluiten te heroverwegen. Deze personen moeten (blijven) deelnemen aan het alcoholslotprogramma. Wanneer zij besluiten niet deel te nemen aan het alcoholslotprogramma raken zij hun rijbewijs kwijt voor 5 jaar (tenzij zij natuurlijk alsnog besluiten deel te nemen aan het alcoholslotprogramma).

De uitspraak van de Afdeling betekent dat het CBR per direct geen alcoholslotprogramma's meer kan opleggen. De huidige regelgeving geeft het CBR geen ruimte om een individuele belangenafweging te verrichten en om rekening te houden met specifieke omstandigheden. Destijds is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel tot invoering van het alcoholslotprogramma bewust aangesloten bij de toen al bestaande systematiek van de vorderingsprocedure en de rol van het CBR daarin. Deze systematiek houdt in dat op basis van de wet in een ministeriële regeling is geregeld bij welke promillages welke maatregel moet worden opgelegd. Dit is gedaan om ongelijkheid in de toepassing van het instrument te voorkomen. Er is destijds voor gekozen het alcoholslotprogramma binnen het bestuursrecht te plaatsen, omdat het daar past als logische tussenstap tussen een educatieve maatregel en een geschiktheidonderzoek en het CBR reeds beschikte over een passende uitvoeringsorganisatie. De Afdeling verwerpt juist de uniforme toepassing, omdat deze geen rekening houdt met individuele omstandigheden, waardoor de consequenties van deze ingrijpende maatregel volgens de Afdeling in een te groot aantal gevallen onevenredig kunnen uitpakken.
Zonder wijziging van de regelgeving is het echter ook niet mogelijk voor het CBR om, in die gevallen waarin het alcoholslotprogramma opgelegd moest worden, een alternatieve bestuursrechtelijke maatregel op te leggen.

Ik pas op zeer korte termijn, vooruitlopend op het vormgeven van een definitieve regeling voor het alcoholslotprogramma, de RMRG 2011 aan. Hierin zal worden geregeld dat in die gevallen waarin het CBR nog geen beslissing tot oplegging van het alcoholslotprogramma heeft genomen, een andere maatregel wordt opgelegd. Het gaat hier om circa 2.300 gevallen. De aanpassing geldt ook voor de nieuwe zaken die op basis van artikel 130 van de Wegenverkeerswet 1994 bij het CBR worden gemeld (ruim 3.500 gevallen per jaar). Een alcoholslotprogramma kan immers als gevolg van de uitspraak van de Afdeling met onmiddellijke ingang niet

meer worden opgelegd. De aanpassing zal inhouden dat er een educatieve maatregel alcohol en verkeer (EMA) wordt opgelegd of – in het geval van recidivisten – een geschiktheidonderzoek. In deze gevallen zal ook strafvervolging plaatsvinden, omdat er geen sprake is van strijd met het ne bis in idem beginsel.

In een kleine groep gevallen (van circa 500 personen) was al een besluit tot oplegging van het alcoholslotprogramma genomen, maar is dit besluit nog niet onherroepelijk. In deze gevallen moet het besluit worden teruggedraaid, omdat artikel 17 van de RMRG 2011 onverbindend is verklaard. Voor de personen in deze groep geldt dat zij al geruime tijd (tenminste zes maanden en oplopend tot drie jaar) niet kunnen beschikken over hun rijbewijs. De minimale periode van 6 maanden komt omdat het de groep betreft waarvan het besluit tot oplegging van het alcoholslotprogramma genomen is, voordat het CBR zaken ging aanhouden (najaar 2014). Tegen dat besluit loopt nog bezwaar of beroep. Een deel van deze groep (ongeveer 135 personen) is reeds begonnen met het alcoholslotprogramma of heeft dat zelfs al afgerond. Daarnaast heeft ongeveer de helft van deze groep inmiddels ook een sanctie opgelegd gekregen in het kader van het strafrecht. Gelet hierop krijgen deze personen geen alternatieve bestuursrechtelijk maatregel meer opgelegd; dit kan onevenredig uitpakken en zou leiden tot talloze nieuwe bezwaar- en beroepsprocedures. De gemaakte kosten voor het alcoholslotprogramma krijgen zij vergoed; dit is een onvermijdelijk gevolg van de uitspraak van de Afdeling.

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie heeft aangegeven de volgende uitgangspunten bij de strafrechtelijke vervolging te zullen hanteren. In die gevallen waarin nog geen alcoholslotprogramma is opgelegd, kan gewoon strafrechtelijke vervolging plaatsvinden. Bij het bepalen van de hoogte van de strafeis zal rekening worden gehouden met het gegeven dat aan de verdachte niet tevens het alcoholslotprogramma is opgelegd. In de gevallen waarin het CBR reeds een verplichting tot deelname aan het alcoholslotprogramma heeft opgelegd en dat besluit onherroepelijk is geworden, zal het Openbaar Ministerie – voor zover de strafzaak nog niet onherroepelijk is afgedaan – de vervolging beëindigen en de betrokkenen daarover informeren. In de gevallen waarin thans nog een bezwaar- of beroepsprocedure tegen de oplegging van het alcoholslotprogramma loopt, acht het Openbaar Ministerie het niet opportuun deze bestuurders te vervolgen, omdat deze, zoals hiervoor vermeld aan het alcoholslotprogramma hebben deelgenomen of te maken hebben gehad met een ongeldig verklaard rijbewijs (bij niet-deelname). Voor zover de strafzaak nog niet onherroepelijk is afgedaan, zal het Openbaar Ministerie daarom ook deze gevallen seponeren.

Tenslotte

Tot slot informeer ik u dat op 18 maart jongstleden een kort geding heeft plaatsgevonden, waarbij de Staat en het CBR zijn gedagvaard. In dit kort geding hebben twee personen aan wie deelname aan het alcoholslotprogramma is opgelegd, maar die ervoor hebben gekozen niet deel te nemen, waardoor zij voor 5 jaar hun rijbewijs zijn kwijtgeraakt, gevraagd om herziening van de onherroepelijk geworden beslissing van het CBR. De voorzieningenrechter heeft de vorderingen van eisers afgewezen.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus